

Objectif *Fonction Publique*

Toutes catégories

Réussir son concours administratif !

120 questions-réponses pour devenir fonctionnaire

- ▶ Toute la « culture fonction publique »
- ▶ 120 QCM d'auto-évaluation
- ▶ 80 définitions incontournables

Philippe-Jean Quillien



PARTIE 1

Connaître la fonction publique

Quels sont les employeurs des fonctionnaires ?

En 1770, Turgot emploie pour la première fois le mot *fonctionnaire* afin de désigner l'agent payé par l'État pour occuper une fonction publique. En 1983-1984, le statut général applicable aux trois fonctions publiques (étatique, hospitalière et territoriale) fixe les critères permettant de définir le fonctionnaire. Depuis le 1^{er} mars 2022, le code de la fonction publique (CGFP) constitue le statut général des fonctionnaires civils.

Les **employeurs de fonctionnaires soumis au statut général** sont énumérés par les articles L.3 à L.5 du CGFP :

- les administrations et les établissements publics de l'État ;
- les collectivités territoriales et leurs établissements publics administratifs ;
- les établissements publics de santé, les centres d'accueil et de soins hospitaliers, de nombreux établissements publics locaux à caractère social ou médico-social (par ex. EHPAD)...

Le **principe** est que seules des personnes publiques peuvent employer des fonctionnaires, mais il connaît de nombreuses exceptions.

En effet, certaines **personnes privées** emploient des fonctionnaires, le plus souvent parce qu'elles sont issues de la transformation de personnes publiques. C'est ainsi que des sociétés de droit privé du secteur marchand comme La Poste et Orange continuent d'employer des fonctionnaires sans toutefois pouvoir en recruter de nouveaux (les salariés sont majoritaires dans ces deux entreprises depuis 2014 et 2017).

À l'inverse, certains organismes publics emploient majoritairement des **agents de droit privé ou en dehors du droit de la fonction publique** : caisses nationales du régime général de la sécurité sociale, organismes consulaires, établissements publics à caractère industriel ou commercial (ÉPIC)...

Selon une jurisprudence bien établie du Conseil d'État, les **ÉPIC nationaux ou locaux** (RATP, offices publics de l'habitat, etc.), dont l'activité peut être marchande ou non marchande, emploient des agents soumis à un régime de droit privé, à l'exception du directeur et du chef de la comptabilité lorsqu'il a la qualité de comptable public. Mais il existe des ÉPIC employant de nombreux fonctionnaires. Ainsi, les offices publics de l'habitat institués en 2007 continuent, pour des raisons historiques, d'employer des fonctionnaires, même s'ils ne peuvent pas en recruter.

Quelles sont les deux acceptions du mot « fonctionnaire » ?

Dans la langue commune, le fonctionnaire se caractérise par le bénéfice – voire par le « privilège » – d'un emploi à vie. Mais le *Rapport annuel sur l'état de la fonction publique* publié par le ministère chargé de la fonction publique retient une approche bien plus large.

Trois critères se dégagent du statut qui définit les **fonctionnaires au sens strict** comme des agents nommés dans un emploi permanent et titularisés dans un grade de la hiérarchie administrative (CGFP, art. L.3 à L.5) :

- la nomination s'oppose notamment au recrutement par contrat ;
- l'emploi vise à satisfaire des besoins permanents et non pas occasionnels ;
- enfin, et surtout, le fonctionnaire au sens strict est titularisé dans un grade de la hiérarchie administrative, par opposition aux contractuels. Cela lui permet d'accomplir toute sa carrière dans l'administration, en détenant un grade qui lui donne vocation à occuper les fonctions définies par son statut particulier et qui le protège contre les aléas économiques, administratifs et politiques.

Dans une **approche juridique large**, le champ de la fonction publique comprend tous les agents employés par des organismes de droit public à caractère administratif et soumis aux règles du droit public. En revanche, les agents sous contrat de droit privé comme les agents des ÉPIC ou les bénéficiaires d'emplois aidés (« parcours emploi compétences » depuis janvier 2018) en poste dans les administrations publiques n'appartiennent pas à la fonction publique.

En plus des fonctionnaires au sens strict, on trouve de nombreuses catégories d'agents dans une **situation contractuelle de droit public** à durée déterminée ou, ce qui est plus récent et novateur, indéterminée. Ainsi, selon une jurisprudence Berkani de 1996, sauf dispositions législatives contraires, les personnels non statutaires travaillant pour le compte d'un service public administratif géré par une personne publique sont des agents contractuels de droit public, quels que soient leur emploi ou les termes de leur contrat. Mais c'est surtout le législateur qui, dans la période récente, a multiplié les catégories de contractuels et accru l'hétérogénéité de leurs situations juridiques.

Pour lutter contre la précarité dans la fonction publique, les lois du 26 juillet 2005 et du 12 mars 2012 généralisent les **contrats de droit public à durée indéterminée**. Dans le cadre d'Action publique 2022, la LTFP du 6 août 2019, qui étend les possibilités de recruter des contractuels, reconnaît de nouveaux droits aux bénéficiaires de CDI (portabilité du CDI entre les trois versants, dispositif de rupture conventionnelle).

Combien existe-t-il de fonctionnaires en France ?

Chaque année, le rapport sur l'état de la fonction publique fait le point sur l'évolution des effectifs de la fonction publique. Celui de 2022 donne les chiffres de la situation au 31 décembre 2020.

Fin 2020, **5,66 millions d'agents** travaillent dans les trois versants de la fonction publique en France (hors Mayotte). À ces agents publics s'ajoutent 35 500 contrats aidés qui sont généralement exclus du décompte des emplois de la fonction publique.

La fonction publique (hors bénéficiaires de contrats aidés) représente **19,9 % de l'emploi** total (salariés et non-salariés) en France (hors Mayotte). Ces agents sont employés, sous des statuts divers, par les services civils et militaires de l'État, les conseils régionaux et départementaux, les communes, les établissements publics nationaux et locaux à caractère administratif, les hôpitaux publics, les établissements d'hébergement pour personnes âgées dépendantes et les autres établissements publics sociaux et médico-sociaux.

Fin 2020, 20 % des agents ne travaillent pas à temps complet. Cette situation est plus fréquente dans la FPT (25 %). Dans la FPE, le recours au temps partiel est moins développé (17 %) mais poursuit son augmentation (+0,4 point après +1,2 point en 2019). Pondéré par leur quotité de travail en fin d'année, le nombre d'agents dans la fonction publique s'élève, fin 2020, à **5,26 millions en équivalent temps plein** (ETP).

La **fonction publique de l'État** emploie 45 % des agents (2,52 millions).

La **fonction publique territoriale** en emploie quant à elle 34 % (1,93 million).

Enfin, 1,21 million d'agents (21 %) travaillent au sein des hôpitaux et établissements médico- sociaux de la **fonction publique hospitalière**.

Effectifs physiques en nombre d'agents, en équivalent temps plein (ETP) et en équivalent temps plein annualisés (EQTP) dans la fonction publique

	Effectifs physiques au 31/12/2020 ⁽¹⁾			ETP au 31/12/2020 (en milliers) ⁽¹⁾	EQTP annualisé en 2020 ⁽²⁾	
	(en milliers)	Évolution 2019-2020 (en %)	dont à temps partiel (en %)		(en milliers)	Évolution 2019-2020 (en %)
Fonction publique de l'État	2 521,3	1,3	17	2 370,7	2 380,0	0,4
Fonction publique territoriale	1 931,8	- 0,2	25	1 767,6	1 807,0	0,1
Fonction publique hospitalière	1 207,0	1,9	22	1 120,9	1 117,2	1,2
Ensemble de la fonction publique	5 660,2	0,9	21	5 259,3	5 304,2	0,4

Source : Siasp, Insee. Traitement DGAFP – SDessi.

(1) Champ : Emplois principaux, tous statuts, France (hors Mayotte). Hors bénéficiaires de contrats aidés.

(2) Champ : Postes actifs dans l'année, tous statuts, France (hors Mayotte). Hors bénéficiaires de contrats aidés.

Les fonctionnaires sont-ils de plus en plus nombreux ?

Entre fin 2011 et fin 2020, l'emploi public progresse en moyenne au même rythme que l'emploi total (+0,5 % par an).

Entre fin 2019 et fin 2020, le nombre de fonctionnaires augmente de 50 100 (+0,9 % sur un an). Comme en 2019, le dynamisme de l'emploi public fait plus que compenser la baisse du nombre de bénéficiaires de contrats aidés (-16 200). Ainsi, l'emploi chez les employeurs publics (y compris bénéficiaires de contrats aidés) augmente de 0,6 %.

Comme les années précédentes, la hausse de l'emploi public est en partie due au **recrutement sous le statut de contractuel d'anciens bénéficiaires de contrats aidés**. Parmi les bénéficiaires de contrats aidés fin 2019, trois sur dix sont devenus contractuels au sein du même versant en 2020. Néanmoins, cet effet est moins marqué que les trois années précédentes. En effet, parmi les 51 700 bénéficiaires de contrats aidés en activité fin 2019, 14 100 sont contractuels au sein du même versant fin 2020. Ces passages vers le statut de contractuel étaient plus nombreux – 25 000-30 000 – au cours des trois années précédentes. Cette baisse s'explique par la diminution progressive du nombre de bénéficiaires de contrats aidés.

Toutefois, ces chiffres ne rendent pas compte des **évolutions différenciées dans les trois fonctions publiques**.

Entre fin 2019 et fin 2020, l'emploi (hors contrats aidés) augmente dans la **fonction publique de l'État** pour la cinquième année consécutive (+1,3 %). Cette hausse est portée par les établissements publics, notamment ceux du ministère de l'éducation nationale.

Dans la **fonction publique territoriale**, l'emploi diminue, en 2020, de 0,2 %. Néanmoins, il augmente dans les régions et légèrement dans les organismes intercommunaux, mais à un rythme moins soutenu que les années précédentes.

Dans la **fonction publique hospitalière**, l'emploi augmente de 1,9 %, notamment en raison de la crise sanitaire.

Entre fin 2011 et fin 2020, le nombre des agents publics augmente de 0,5 % dans la FPE (stabilité des effectifs dans les ministères, contre +2,4 % dans les établissements publics administratifs), de 0,6 % dans la FPT (baisse dans les communes et les départements, -0,1 % et -0,4 %, mais forte hausse dans les régions, +2,1 %, et surtout les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre, +4,7 %) et de 0,7 % dans la FPH (+0,4 % dans les hôpitaux, contre +4,1 % dans les établissements d'hébergement pour personnes âgées par ex.).

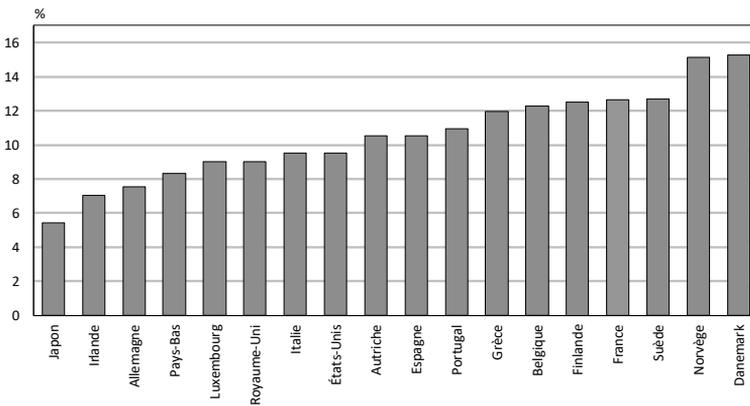
La France est-elle un pays de fonctionnaires ?

Les trois fonctions publiques – étatique, territoriale et hospitalière – comptent, fin 2020, 5,66 millions d'agents titulaires et contractuels de droit public, plus 35 500 bénéficiaires de contrats aidés soumis au droit privé. L'ensemble de ces agents représente un **cinquième de l'emploi total**.

Au sein de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), le **taux d'administration** de la France est relativement élevé. Il se situe à 91 fonctionnaires pour 1 000 habitants, soit un niveau supérieur à celui du Royaume-Uni (78 ‰) ou des États-Unis (69 ‰), mais en dessous des pays nordiques (160 ‰ en Norvège).

En 2022, la **masse salariale des administrations publiques**, est plus élevée en France (12,4 % du PIB) que dans les autres pays de l'Union européenne (10,1 % en moyenne), à l'exception du Danemark (13,7 %).

Dépense de rémunération publique en % du PIB (2017)



Sources : OCDE, calculs France Stratégie

Depuis une quarantaine d'années, pour maîtriser les dépenses publiques et contrôler la dette, de nombreux gouvernements (Royaume-Uni, Allemagne, Suède, Italie...) ont conduit des **politiques de réduction de l'emploi public** et réussi à baisser sensiblement leur taux d'administration. En France, l'emploi public augmente, entre 2011 et 2020, de 0,5 % par an en moyenne, c'est-à-dire au même rythme que l'emploi total (+0,4 % pour la FPE, +0,5 % pour la FPT et +0,7 % pour la FPH).

Ces augmentations nourrissent de **nombreuses critiques**. Les rapports de la Cour des comptes dénoncent une « sur-administration » dans certains secteurs ou territoires comme les « doublons » entre services étatiques et territoriaux. Dans ses études économiques sur la France, l'OCDE encourage les autorités publiques à réduire les effectifs et donc les dépenses des administrations publiques.

Les réformes de l'État visent-elle à réduire le nombre des fonctionnaires ?

Selon les tenants de la **Nouvelle Gestion publique** (*New Public Management*), le nombre « pléthorique » de fonctionnaires nuirait au dynamisme de la société française et finalement aux agents publics eux-mêmes en affectant la qualité de leur emploi et le niveau de leur rémunération. C'est pourquoi la question des effectifs de la fonction publique est posée dans le cadre de différentes vagues de la réforme de l'État.

Dans le cadre de la **révision générale des politiques publiques** (2007-2012), l'État ne remplace pas un fonctionnaire sur deux partant à la retraite, mais avec des taux de remplacement des départs à la retraite très différents selon les ministères (l'enseignement supérieur et la recherche, la justice, la sécurité et les ministères sociaux sont relativement épargnés). Cette règle qui concerne la seule fonction publique étatique permet la suppression de 150 000 postes. Mais la Cour des comptes relativise d'une part la « performance », en raison de l'ampleur des transferts entre niveaux et opérateurs de l'administration, et d'autre part les économies réalisées, en raison de l'ampleur des sommes finalement rétrocédées aux agents en poste.

Entre 2012 et 2017, la **modernisation de l'action publique** vise la stabilité globale des effectifs étatiques tout en créant 65 000 postes dans des secteurs prioritaires (police nationale, gendarmerie, justice et surtout éducation nationale), ce qui implique une réduction des effectifs de 2,5 % par an dans les autres ministères. Dans un sens opposé, la baisse sans précédent des dotations de l'État aux **collectivités territoriales** conduit certaines d'entre elles à limiter leurs recrutements, malgré des compétences qui ne cessent de s'étoffer. Pour la première fois depuis la création de la FPT, leurs effectifs diminuent en 2015 et 2016, avant de repartir à la hausse en 2017.

Selon le **sondage réalisé en janvier 2017** par l'IFOP pour l'Observatoire des politiques publiques, 57 % des Français estiment qu'il est nécessaire de garder des services publics à proximité des usagers sur l'ensemble du territoire quitte à augmenter les impôts. Les personnes interrogées se montrent majoritairement défavorables à la réduction des effectifs de la fonction publique.

En 2017, le **programme d'Emmanuel Macron** vise pourtant à supprimer 120 000 postes de fonctionnaires en 5 ans, 50 000 dans la FPE et 70 000 dans la FPT (ce qui représente une baisse de 3,5 %). Mais les crises – mouvement des Gilets jaunes puis pandémie de la COVID-19 – conduisent à abandonner ces objectifs. C'est ainsi que la loi de finances pour 2023 programme le recrutement net de plus de 10 000 fonctionnaires étatiques (notamment dans les secteurs régaliens).

La fonction publique compte-t-elle plus de femmes que le secteur privé ?

À la fin de l'année 2020, les femmes constituent 63 % des agents publics, contre seulement 46 % des salariés du secteur privé. La proportion de femmes travaillant dans la fonction publique continue de croître. De 2011 à 2020, la part des femmes dans la fonction publique a augmenté de 2 %.

Par delà ces moyennes, la part des femmes dans la fonction publique varie beaucoup selon les statuts (civils ou militaires), les fonctions publiques (FPE, FPT, FPH), les filières, les catégories...

Dans le versant de la **fonction publique hospitalière**, les femmes sont particulièrement présentes, constituant 78 % des effectifs.

En ce qui concerne les emplois de la **fonction publique territoriale**, les femmes représentent 61 %, soit une augmentation d'1 point en 10 ans. Près de 9 agents sur 10 dans les établissements publics communaux (notamment centres communaux d'action sociale et caisses des écoles) sont des femmes, contre 3 sur 10 dans les établissements publics départementaux (en raison de la faible proportion de femmes travaillant dans les services départementaux d'incendie et de secours).

En ce qui concerne la **fonction publique étatique**, la part des femmes est plus basse – 57 % – malgré une augmentation de 4 points entre 2011 et 2020. Si l'on exclut les militaires, la part des femmes remonte à 63 %.

Entre 2011 et 2020, la part des femmes augmente de 4 points parmi les agents de **catégorie A** et diminue d'autant parmi ceux de la catégorie B. Ce changement est particulièrement notable dans la FPT : la part des femmes augmente de 9 points en catégorie A et diminue de 7 points en catégorie B. Ces évolutions s'expliquent en grande partie par le passage en catégorie A, en 2019, des éducateurs de jeunes enfants et des assistants socio-éducatifs, professions majoritairement féminines.

En revanche, les femmes sont moins représentées parmi les agents de **catégorie B** (52 %), en grande partie à cause du nombre de militaires dans cette catégorie. En effet, les femmes représentent 59 % des effectifs civils de la catégorie B.

Enfin, les femmes restent relativement rares à occuper des postes de **catégorie A+** (emplois de haute direction), où elles ne représentent que 43 % des agents, bien qu'elles constituent 67 % de tous les agents de catégorie A. Cependant, la part des femmes dans la catégorie A+ a augmenté de 5 points entre 2011 et 2020. Dans la FPE, les femmes occupent seulement 41 % des postes de catégorie A+, mais elles sont majoritaires sur ces postes dans la FPT (53 %) et la FPH (55 %).